

브라질 룰라 정부의 유산과 후세피 정부의 전망*

이 성 형

단독/서울대학교

Rhee, Sung-Hyong (2011), *Lula's Brazil: a critical assessment*.

Abstract The article tries to evaluate the legacies of Lula government which were much lauded by national and international media coverage. Brazil under Lula shows well both the darker and the brighter sides of the reform experiences since 1990s in Brazil. First, the growth in export market, due to the Chinese demand, tends to reduce the risks of external crises, and allow for more vigorous expansion of the domestic market. But Brazilian economic performance has not been quite good in the last decade comparing with its historical records. The pace of growth was more moderate with annual growth rate of 4.1%, well below the ones of the more dynamic developing economies. Second, the pillars of the macroeconomic policy have been the use of exchange rate as an anti-inflation instrument, and the maintenance of primary surplus, which was continued since the Cardoso administration. Higher rate of interest combined with a relatively unregulated capital account, has led to significant capital inflows and a long term tendency to exchange rate appreciation, which would also leads to the 'Dutch disease.'

Third, the moderate improvement in income distribution and the appearance of the "so-called" new middle class was quoted by the Lula government as one of the main accomplishments. It is clear that the wages of the lower income strata, in particular, the minimum wage increased at a faster pace. But the average real remuneration of workers has not improved significantly. The notion of a new middle-class has been tied more to the enlargement of social programs, and the expansion of consumer credit.

The Dilma administration tries to expand the more progressive programs of Lula's second term(PAC-2), and allow the economy to grow at a faster pace, promoting a more significant redistribution of income. But the structural constraints ingrained by the Cardoso and Lula administrations tend to lead her

* 이 논문은 2008년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다(NRF-2008-362-B00015).

government to a more moderate and cautious agenda.

Key words Lula, BRICs, peripheral liberalism, coalitional presidentialism, new middle class, Dutch disease

룰라, 브릭스, 주변부 자유주의 모델, 연정 대통령제, 신중단계급, 네덜란드병

I. 서론

브라질 룰라 정부(2002-2010)의 경험은 비교정치의 관점에서 큰 흥미를 불러일으킨다. 노동자당(PT)이란 계급정당을 바탕으로 집권하여, 사실상 선거 지지층에게 약속한 선거공약을 거의 실행하지 않았음에도 불구하고, 재선에 성공하였고 임기 말에 87%라는 경이로운 국민적 인기를 누린 바 있었다. 룰라 정부는 재집권에 성공하여 후세피 정부에게 권력을 물려주었고, 특별한 이변이 없는 한 노동자당의 장기집권(12년 내지 16년) 시대를 예고하고 있다.

브라질은 룰라 정부를 통해 안정적인 경제성장의 기초를 안착시켜, 고질적인 ‘브라질 병’에서 벗어났고, 또 국민 대다수에게 소득상승 내지 계층 상승이란 기회를 제공하여, 노동자당의 재집권을 가능하게 했다. 여러 가지 평가가 난무하고 있지만, 룰라 정부의 성공은 부인할 수 없는 사실이다. 하지만 8년간의 구체적인 업적을 둘러싸고는 브라질 내외 언론과 학계 내부에 공방이 치열한데, 국외자가 보기엔 의외로 비판적인 논평이 많다.

대체로 룰라 정부를 지지하는 학자들(Sader e Garcia(eds.) 2010; Rands 2010)은 정부의 8년 경험을 우호적으로 평가하지만, 야당인 브라질 사민당과 연계되어 있는 학자들(Szklarz 2010; Bresser-Pereira 2010)은 유보적이거나 다소 비판적으로 평가한다. 심지어 좌파 계열의 학자들(Sallum 2009; Petra y Veltmeyer 2009)은 “신자유주의의 재판” 내지 “민중주의”로 평가하기도 한다. 발전주의 지향의 경제학자들의 평가는 “주변부-자유주의 모델”(Filgueiras, Pinheiro, Philigret, e Balanco 2010)로 폄하한다. 이렇듯 룰라에 대

한 평가는 내외적으로 정치화되어 있다. 그렇기 때문에 룰라 시대를 평가하는 데는 보다 엄격하고 객관적인 잣대가 요구되고, 아울러 브라질의 민주화 25년의 여정 속에서 비교분석을 할 필요가 있다.

이런 관점에서 우리는 외부의 시선에 관심을 가진다. 특히 미국과 프랑스의 대표적인 브라질 연구자들(Roett 2010; Brookings Institution 2009; Rouquie 2006)의 연구를 참조하면서 좀 더 객관적인 시선을 확보할 수 있다. 구미의 연구들은 룰라 정부 경험의 “빛과 그림자”를 강조하는 편이다. 룰라 정부가 안정성을 정초한데 공헌이 있는 것은 틀림이 없지만, 국가경쟁력을 업그레이드하지 못했다는 한계도 있다고 지적한다. 또 룰라의 업적 다수가 이전의 카르도주 정부의 개혁정치에 기초하고 있다는 점도 지적한다. 룰라 정부에서 ‘브라질 병’의 징후는 완화되었지만, 여전히 구조개혁의 과제는 상존하고 있다는 시각이다.

대체로 이제까지 간행된 룰라 정부에 대한 연구는 다소 정치화된 분위기에서 나온 연구서들이거나, 아니면 정부의 경험을 개괄적으로 평가한 것이 대부분이다. 그런 점에서 정책 분야별 평가(Almeida Magalhães *et al.* 2010)나 거시적 비교정치 연구(Hunter 2010)는 초보적인 수준에 있다고 할 것이다. 하지만 내외학계의 관심을 보건대 조만간 많은 연구결과들이 쏟아져 나올 것으로 예상된다.

본 연구의 목적은 룰라 정부의 경험을 거시적으로 조망하고 8년간의 업적을 비판적으로 평가하는 것이 목적이다. 필자는 룰라 정부의 강점과 단점을 함께 파악하여 지나치게 정치화되어 있는 분석의 오류를 밝히고자 한다.¹⁾ 룰라 정부의 경험에 대한 내외의 뜨거운 관심에도 불구하고, 8년간의 업적은

1) 2010년 연말에 내외 언론은 연일 룰라의 성공을 격찬하는 지면을 아끼지 않았다. 국내 언론도 많은 지면을 할애하여 룰라 특징을 다뤘고, 모두 부러운 눈초리로 21세기 경제강국 브라질을 바라다보았다. 대부분의 신문들이 대동소이하게 브라질의 최근 상황을 룰라 개인의 업적으로 치부하고 있었다. 87%의 지지도라면 비정상적인 것이고, 비정상의 근원은 무엇일까. 이런 근본적인 질문은 보이지 않았다. 브라질 언론이나 외신들은 룰라의 리더십을 칭찬만 하지 않았다. 1) 스페인 신문 <엘파이스>의 한 기사가 다루듯, 브라질은 “룰라 이상”이기 때문이다(Arias 2010b). 대체로

카르도주 정부와의 연속성에서 바라보아야 하고, 아울러 강대국으로 브라질이 부상하는데 필요한 국제경쟁력을 정초하는 데는 일정한 한계를 보였다. 룰라 정부는 사회 불평등을 어느 정도 해소하는 데 일정한 성과를 보였지만, 국가경쟁력을 제고하고, 성장 동력을 쌓는 데는 미미했다. 그럼에도 불구하고 경이로운 지지도를 구가하였는 바, 그 인기가 어디에 기인하는지 밝히고자 리더십의 특성에 대해서도 간략히 논의하였다. 마지막으로 카리스마적 리더십이 없는 행정가 출신인 후세피 정부가 직면한 어려움과 도전에 대해서도 살펴보면서 “브릭스 강국 브라질”의 미래를 가늠하고자 한다.

해외의 논평구도는 다음과 같다. 중도파적 입장에서 비판적으로 조명한 논평으로는 Castaneda(2010), Bresser-Pereria(2011), Arias(2010a, 2010b), Levy(2010), Szklarz(2010) 등이 있고, 좌파적 입장에서 비판적으로 본 논평으로는 Delcourt(2010), 살롱(2009) 등을 들 수 있다. 경제정책에 대한 비판적 평가에 대해서는 Bresser-Pereira(2010), Salama(2010a; 2010b), Almeida Magalhães et als.(2010), Vernengo(2011) 등이 있다. 대부분의 비평은 룰라 정부가 남긴 어두운 그림자와 한계에 대해서 논의하고 있다. Nueva Sociedad의 2010년도 브라질 특집호의 제목, “현단계 브라질, 빛과 그림자(Luzes e sombras do Brasil atual)”이 주는 논조도 대동소이하다. 필자가 룰라의 성공을 빗대어 설명한 ‘운칠기삼’ 비유도, 브라질의 기적이 룰라 개인의 노력보다는 내외 환경 변수, 전임 대통령의 개혁 노력 등이 어우러져 이뤄진 복합적인 결과물이란 점을 강조한다. 하지만 우리 언론의 보도 태도는 룰라를 영웅시하는데 초점이 맞춰 있었다. 필자는 이런 영웅주의적 논평에 대해 보다 객관적으로 룰라 시대를 조명하고자 한다.

룰라는 어떻게 보면 브라질의 선진화를 위해 실행되었어야 할 개혁의제를 추진할 가장 적합한 대통령이었을 것이다. 카리스마, 설득력, 내외의 호조건이 있었기에 세제개혁, 농지개혁, 노동법, 정치개혁을 추진하기에 가장 적합한 리더이기도 했다. 하지만 그는 무리한 개혁을 추진하지 않았다. 정치권의 다수가 합의하지 않는다면, 국론의 분열을 일으킬 사안은 모두 피했다. 그래서 많은 지식인들은 “더 좋은 브라질”을 만들 좋은 시절을 실기(失機)했다고 말하기도 한다. 하지만 그의 절제된 리더십과 가능한 영역 내에서의 개혁이 브라질 사회의 국론을 통일시켰고, 내외의 호조건을 타고 좋은 성과를 내었다고 말할 수 있다. 또 국내 갈등의 소지가 별로 없는 국제무대에서의 활동을 통해 브라질의 국익을 창달하여, 이를 국내의 지지표로 바꿀 수 있었다. 룰라의 87% 지지도는 이런 내외 조건과 그의 리더십이 묘하게 어우러진 결과물이라고 할 수 있다.

II. 룰라 정부의 성공 원인

1. 연속성의 이점

룰라 정부는 운이 좋았다. 운칠기삼(運七技三)이라고나 할까. 첫 번째 대운은 시장개혁의 드라이브를 건 전임 대통령을 맞은 것이다. 민주화 이후 브라질 대통령들은 하나같이 하이퍼인플레이션 아니면 부패 스캔들로 낙마하면서 후임자에게 해결해야할 정치적, 경제적 부채를 남겨 두었다. 후임자는 뒤치다꺼리를 정리하다가 세월을 보냈고, 임기 말이면 다시 불안해진 경제를 남겨두고 홀연히 떠났다. 카르도주 대통령(1995-2002)에 와서 이 악순환이 멈췄다.

냉정하고 합리적인 반면 사교성이나 대중적 친화력하곤 거리가 멀었던 카르도주 대통령은 임기 내내 낡은 제도를 개혁하는 데 안간힘을 쏟았고, 결국 후임자에게 좋은 유산을 남겼다. 그는 헤알 플랜(Plano Real)이란 안정화 계획으로 고질적이고 만성적인 인플레이션을 종식시켰고, 브라질 경제를 경쟁과 개방으로 이끌었다. 카르도주는 바르가스 대통령 시절(민중주의 시대)에 만들어진 코포라티즘 제도와 공기업 체제로는 브라질 경제를 혁신할 수 없다고 판단했다(Rouquie 2006). 그래서 그는 독과점과 비효율성에 찌든 공기업 체제를 대거 민영화하여 혁신과 경쟁의 바람을 불어 넣었다. 재정책임법을 만들어 주정부의 방만한 재정지출에도 제동을 걸었다. 카르도주는 하원에서 헌법조항을 수정하는 데 필요한 60%의 지지를 얻지 못할 때에는 대통령령으로 개혁조치를 밀어붙였다.

또 예산의 제약에도 불구하고 다양한 서민 복지 프로그램을 마련하여 빈곤층을 줄이는 데도 큰 기여를 했다. 그의 재임기 동안 빈곤층은 9% 가량 줄었다. 1993년에 43%에 달했던 빈곤층은 2002년 34%로 줄어들었다.²⁾ 그의 임기 초기에 헤알정책의 결과로 빈곤층의 실질소득은 크게 개선되었던 것으로

2) 자료는 <http://www.ipeadata.gov.br> 의 social을 참조했다.

보인다. 그의 임기 말기는 외채 누증 등으로 혼란을 겪지만, 적어도 사회정책에 관한 한, 카르도주 정부의 성과는 물라 행정부 8년의 성과와 비교해도 크게 뒤지지 않는다. 교육개혁에도 힘을 써 고등교육보다는 초중등 교육에 투입되는 예산의 비중을 늘렸다. 그가 집권한 8년은 물라 시대의 안정적 성장을 준비한 제도개혁기이기도 했다.

카르도주 시절 경제성장률은 물라 시대보다 낮았는데, 그것은 데킬라 위기(1994-95), 아시아 금융위기(1997), 러시아 위기(1999), 아르헨티나 위기(2001-02)와 같은 외생적 위기가 연속적으로 브라질 경제를 강타했다는 점을 고려해야 한다. 국제경제 환경은 카르도주에게 압도적으로 불리했다. 하지만 카르도주는 나름대로 성공한 대통령으로 국민들에게 박수를 받으며 플라날투 궁전을 떠났다. 물라 정부의 성공은 카르도주 8년의 연장선상에서만 이해할 수 있다.³⁾

둘째, 국제경제의 환경도 좋았다.⁴⁾ 임기 8년간 세계경제는 2009년의 위기를 제외하곤 호조세였다. 이 기간 외국인의 브라질 투자는 계속 늘어났고, 저금리의 국제유동성 공급도 원활했다. 물라의 임기 8년간 브라질의 수출은 2배 이상 증가하였다. 무역수지 흑자는 매년 200-400억 달러나 되었다. 브라질의 국가위험도는 안정적인 경제운영에 힘입어 선거 당시의 2,400 베이스 포인트에서 200으로 줄어들었다. 이렇게 보면 내외의 호조조건이 물라의 국정운영에 큰 도움이 된 것으로 보인다.

셋째, 동반성장 정책과 재정투융자 정책의 효과도 컸다. 빈곤층을 획기적으로 줄이고, 최저임금을 대폭 인상한 정책은 보수적인 미디어와 야당 또는 급진좌파로부터 “포폴리즘”, “매표 행위”라고 공격을 받았지만, 극빈층을 줄

3) 카르도주 정부에 대한 총괄적 평가에 대해서는 Rouquie(2006)의 제6장을 참고하였다. 루키에는 물라 정부의 성공에 카르도주 시대의 개혁정치가 큰 역할을 했다고 평가한다. 필자도 그의 견해에 동의하며, 코포라티즘 체질의 해체와 타성적 인플레이션의 제거를 가장 큰 업적으로 본다.

4) 브라질 응용경제연구소(IPEA)의 연구자 파울루 레비의 지적을 경청할 만하다. “물라의 성공은 한편, 임기 초기에 쌓았던 신뢰에 바탕을 두고 있지만, 다른 한편으로는 2008년까지 순조로웠던 국제적 환경에 기인한다”(Levy 2010).

이고 하층의 소득 증대를 꾀한 효과는 탁월했다. 또 제2기부터는 성장가속화 프로그램(PAC)을 도입하여 내수시장을 확대했고, 재정투융자-성장의 선순환을 만들어 내었다. 룰라 제2기 정부는 시장에만 의존하던 신자유주의 모델에서 벗어나 국가개입을 통한 성장동력의 확충을 꾀했다. 내수시장 확장 모델은 장기적으로 지속될 수 없는 것이긴 하지만(Salama 2010a; 2010b), 2009년의 경제위기를 쉽게 극복하는 계기가 되기도 했다.

룰라의 리더십은 내외적으로 좋았던 환경 속에서 빛을 발했다. 그는 카르도주 정부의 8년간 업적을 “저주받은 유산(herança maldita)”으로 폄하하고, 빚더미를 물려받았다고 꾸짖었지만, 사실은 그렇지 않았다. 그는 세계화를 되돌릴 수 없다는 사실을 받아 들였고, 임기 초기부터 전임 정부의 신자유주의 개혁 정책에 수정을 가하지 않기로 맘을 먹었던 것이다. 오히려 그는 좌파 정당으로 신자유주의 척결을 슬로건으로 내건 노동자당(PT)에서 후보 시절에 일찌감치 급진좌파 세력을 밀어내었고, 당의 노선을 중도좌파 실용주의 쪽으로 전인하였다. 룰라를 지지하는 당내 다수파(Articulação)는 이런 변화를 그대로 받아 들였다. 선거판에서 인기를 유지하려면 중도세력의 표심이 중요했고, 중도세력은 이미 브라질 사회의 급진적 개혁을 원치 않았던 것이다.

2. 중국발 훈풍과 안정적 성장

사실 8년간의 임기 속에서 선거공약은 ‘기아 제로’와 소득배분을 제외하고는 거의 무시되었다. 먼저 룰라는 지지기반의 기대와는 크게 동떨어진 보수적인 경제정책을 이어갔다. 전임자 카르도주 대통령이 만들어 놓은 틀을 거의 고치지 않았고, 국제통화기금이 강제한 조건도 충실히 이행했다. 내외 채무의 원리금을 우선적으로 상환해야 했기에(예산지출의 40%), 긴축 기조의 경제정책을 유지해야 했고, 국민들에게 약속한 사회적 지출은 미룰 수밖에 없었다.

임기 초기에 성장률을 높이기엔 어려운 조건이었지만 다행스럽게도 중국발 훈풍이 불었다. 그렇지 않았으면 우울했을 1기(2003-2006)의 경제 환경에

서 룰라 정부는 선방을 할 수 있었다. 중국의 중화학 공업화는 엄청난 철광석 수요로 연결되었고, 식생활의 개선은 대두유와 대두박 수요로 나타났다. 육류 소비의 증가는 곧 콩기름과 사료용 대두박에 대한 수요로 연결된 것이다. 양질의 철광석, 토지가 풍부한 브라질 경제는 로또 복권에 당첨된 것처럼 일차산품 붐에 들떴다. 중국은 2009년에 미국을 제치고 브라질의 최대 교역국으로 부상했다. 양국은 현재 전략적 파트너십을 맺고 있고, 경제적 차원을 넘어서 국제정치 무대에서도 공조를 과시하고 있다(이성형 2010).

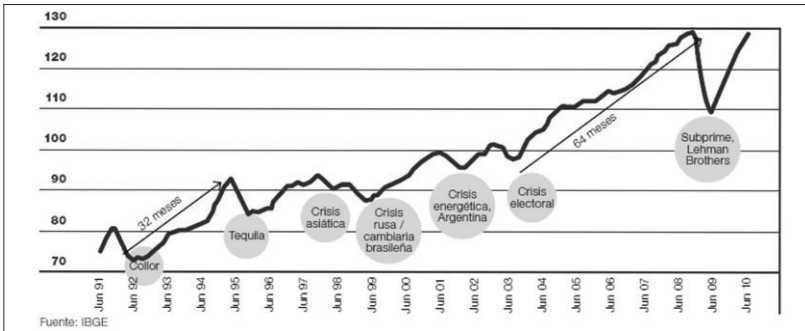
마치 하느님의 손이 작용한 듯 보였다. 카르도주 8년간 수출은 겨우 50% 증가한데 그쳤다. 하지만 룰라 8년 동안 200%나 증가했다. 수요도 증가했고, 상품 가격도 올랐다. 중국 붐에 이어서, 브릭스(BRICs) 경제의 장밋빛 시나리오도 유포되었다. 브라질 경제의 미래가 밝게 보이자, 오랫동안 브라질 코스트(Brazil cost) 때문에 투자를 기피하던 분위기도 일변했다. 외국인 투자자 줄을 이었다. 거대한 내수시장이 가동된 데다가 수출 특수까지 가세한 경제는 순풍에 돛을 단 듯이 나아졌다.

룰라의 임기 8년간 브라질 경제는 낮은 인플레이션 가운데 평균 4%의 성장을 이어갔다. 세계경제가 호조였기 때문에 이 정도의 성장률을 큰 성과라고 보기 힘들지만⁵⁾ 주기적인 위기 속에서 혼란을 겪었던 이전 시기와는 달랐다. 산업생산 지수는 64개월간 꺾이지 않고 상승했다. 내수 소비도 불이 붙었다. 실업률이 떨어졌고, 최저임금도 큰 폭으로 올랐다. 아울러 2002년에서 2002년 사이에 신용 공여도 GDP의 22%에서 45%로 큰 폭으로 증가했다. 성장 추세는 비록 미국발 서브프라임 위기가 들어서야 꺾였지만, 짧은 기간 내에 다시 반등하여 생산 능력을 회복하였다.⁶⁾ 대외채무도 크게 줄었고, 정부 재정 사정도 호전되었다. 그 결과 2008년에는 채권국으로 등극한 데 이어 투

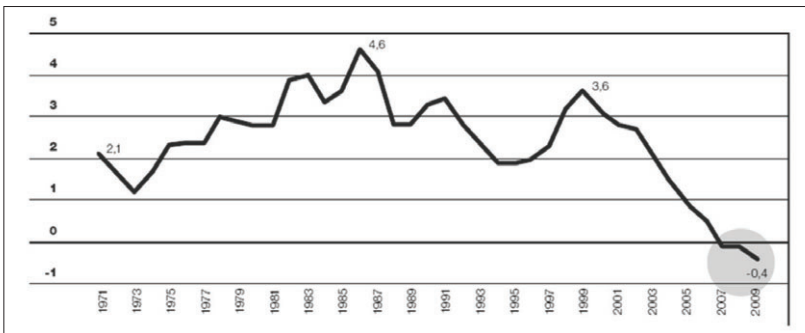
5) 국가주도형 발전시기(1948-1980)의 연평균 성장률은 7.5%, 외채위기 이후 잃어버린 10년간은 1.5%, 카르도주 집권기(1994-2002)는 2.8%였다. 룰라 집권기의 세계경제 평균 성장률이 3.4%이었으므로, 4.1%의 연평균 성장률은 그리 큰 성과라고 보기 힘들다(Vernengo 2011, 18).

6) 2010년의 성장률은 8%에 달해 잠재성장률을 넘어서기도 했다.

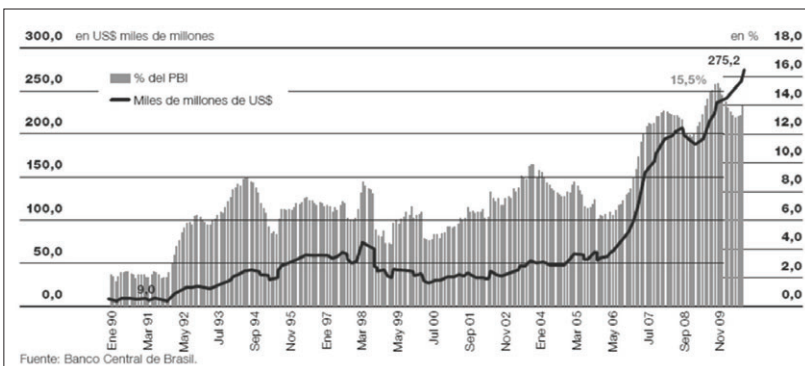
자등급으로 상향 조정되었다. 외환보유고도 2009년 말에 2,752억 달러에 달해 대외위기에 대응할 수 있는 능력을 구비하게 되었다.



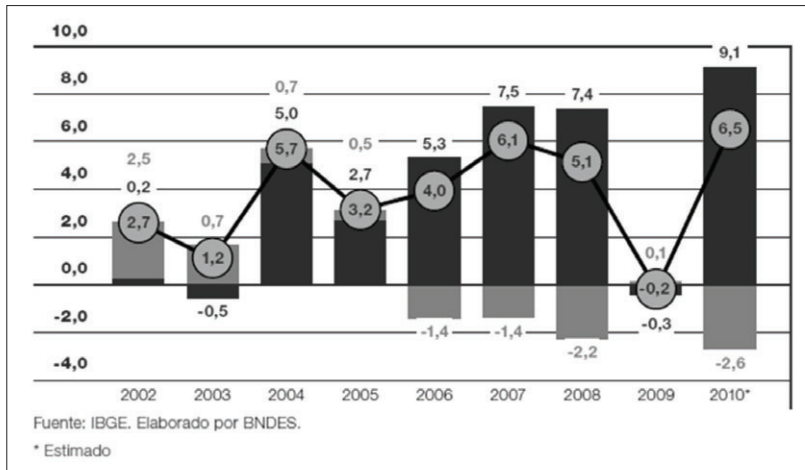
〈그림 II-1〉 산업생산지수(2002=100)의 지속적인 성장: 64개월 지속



〈그림 II-2〉 수출 대비 순외채 비중의 하락: 순채권국 등극



〈그림 II-3〉 외환보유고의 증가



〈그림 II-4〉 GDP 성장에 대한 기여도(%): 수출부(1기)과 내수주도형 성장(2기)의 대비
출처: IBGE; BNDES.

III. 불평등의 개선과 공약(空約) 실천

유일하게 선거공약을 충실히 실천한 것은 “기아 제로”란 슬로건이었다. 그는 브라질 국민이라면 끼니를 걸러서는 아니 된다고 선거에서 외쳤다. 그는 전임 카르도주 대통령 정부가 만든 빈민층 취학지원 프로그램(Bolsa Escolar)을 확대 개편하고, 기아제로(Fome zero) 프로그램⁷⁾을 흡수하여 ‘가족기금(Bolsa Familia)’을 만들었다. 빈곤층 1천 3백만 가구가 아동 취학을 조건으로 정책의 현금 지원을 받았다. GDP의 0.5% 정도의 예산으로 정부는 5천만 명의 상황을 개선하였고, 내수시장의 확대에도 도움을 주었다. 가족기금은 공공정책 영역에서도 크게 성공한 프로그램이었다. 강력한 주정부와 주지사를 건너 뛰어 중앙정부와 시-군(municipio)이 직접 협력한 프로그램으

7) 이 프로그램은 원래 일인당 소득이 최저임금의 절반 이하인 가족에게 50 헤알을 지급하는 프로그램으로 출발했으나, 정작 실행단계에서 식량 보너스(Bolsa alimentacao)의 실효적 관리가 문제가 되어 2003년에 Bolsa 파밀리아에 흡수된다 (Lautier 2007, 63).



〈그림 III-1〉 실질최저임금의 변화추이: 1990-2009

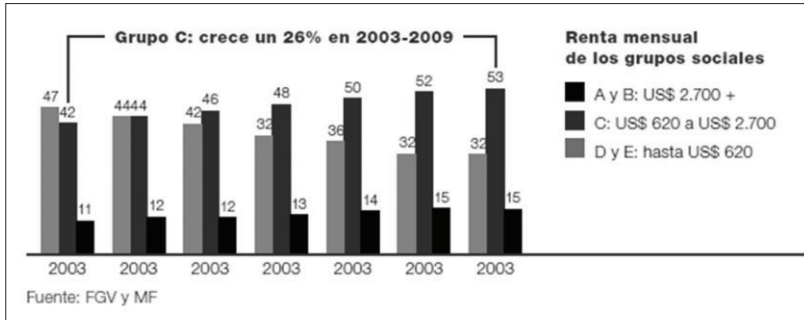
출처: IPEADATA

로 안정적이고 효율적인 프로그램으로 자리 잡은 것은 학계에서도 높이 평가한다(Beck 2009). 또 극빈자층과 빈곤층의 해소에 비용 대비 효율성이 높은 것으로 평가한다(Veras, Perez and Guerreiro 2010). 수혜지역은 당연히 압도적인 여당 지지표로 화답했다.

소득증가는 수요확대로 이어졌다. 더욱이 주류 경제학의 우려와는 달리 최저임금 인상은 고용을 악화시키지도 않았다. 수요가 확대되자 기업들은 오히려 투자와 고용을 늘려나갔다.

실질 최저임금도 8년 임기 중에 323 헤알(2003)에서 510 헤알(2010)로 60% 가량 증가했다. 동기간 물가상승률을 제외하고도 60%나 올랐는데, 이것은 카르도주 임기 동안 인상된 30%의 두 배에 해당했다.

최저임금의 상승으로 인해 내수시장이 활성화되었고, 이에 따른 투자와 고용 증가로 인해 하층민의 소득은 그만큼 늘었고, 아울러 중간층으로 진입하는 숫자도 크게 증가하였다. 2003년에서 2009년 사이에 월소득 620-2,700 헤알을 받는 중간층의 비중은 아래 표에서 보듯이 26%가 증가했다. 반면 하층은 15%나 줄어 계층구조에 큰 변화가 있었음을 알 수 있다. 지니계수 역시

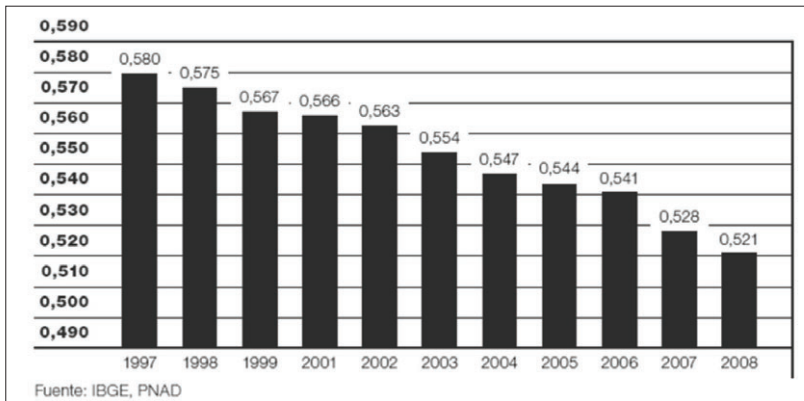


〈그림 III-2〉 계층구조의 변동(총인구 대비 %): 중간소득층의 증가

점진적이지만 조금씩 호전되고 있다.

하지만 “신중단계급(new middle class)”에 대한 과장은 피해야 한다. 최저 임금의 상향으로 비공식 부문의 소득은 개선되었지만, 공식부문의 실질소득이 개선되었다는 증거는 명확하지 않다. 브라질 공단이 물려 있는 상파울루 주의 평균 실질소득은 톨라 임기 8년간 정체된 것으로 확인되기 때문이다 (Vernengo 2011, 20). 오히려 소비자에 대한 신용 완화 정책이 내수시장의 확장으로 연결되었고, 이것이 마치 신중단계급의 확장으로 오해되었을 수 있다.

톨라 정부는 기득권층의 이해에 영향을 주는 구조개혁 정책들은 거의 실행하지 않았다.



〈그림 III-3〉 지니계수의 점진적 하락

위 표에서 보듯이 상층의 비중도 11%에서 15%가 늘어 모두 룰라 시대에 큰 덕을 보았음을 알 수 있다. 무토지자(sem terra)들이 기대했던 농지개혁도 미미했다. 경작이 가능한 미경작지 3억 헥타르 가운데 겨우 4천만 헥타르를 20만 가구에게 재분배하는 데 그쳐 지지단체인 무토지자운동(MST)을 실망시켰다(Dumas 2010). 브라질의 복잡하고도 불평등한 세제를 손보는 것도 미뤄 놓았다. 세수의 49%가 부가가치세로 충당되고, 소득세는 겨우 20%에 그친다. 가난한 사람들의 부담이 크고, 부자들에게 그만큼 유리한 세제인 것이다. OECD 평균을 보면 부가가치세의 비중은 31%에 그치고 소득세 비중은 35%가 넘는다.

임기 중에 여러 차례 정치적 부패 사건으로 정국이 출렁거렸다. 브라질의 정치제도는 20년이 넘는 민주화의 역경에도 불구하고 대단히 후진적이다. 기형적인 선거제도로 인한 다수당 난립 속에서, 후원-수혜의 정치가 뿌리를 내려 정치적 부패를 도려내기가 대단히 힘든 구조이다(이성형 2009). 브라질 정치구조는 정당정치 보다는 사인화(私人化: individualization)가 강한 모습을 보이고 있다. 정당은 있되, 사실상 개인 간의 경쟁을 부추기는 선거제도(개방형 명부제의 비례대표제)과 선거자금법(1993년)이 배후에 있다. 선거자금법은 기업의 후원금을 인정하므로 금권정치(plutocracy)를 부추기고 있기도 하다(Goirand 2006, 23-8). 룰라 정부도 스캔들이 터질 때마다 선거법 개정과 정치자금 제도의 개혁을 추진하겠다고 말했지만 공염불에 그치고 말았다. 어떻게 보면 주요한 구조개혁 사안들은 모두 미래로 미뤄놓은 것이다.

그런데도 87%의 지지도라니. 모든 게 경제가 잘 굴러간 덕분이다. 부자들은 더 큰 부자가 되었고, 가난한 사람들은 일자리를 구했고 소득도 늘었다. 빈곤층은 2000년의 35%에서 2009년 22.6%로 줄었다. 중간층의 무게도 커졌다. 임기 내에 3천만 명 이상이 신규로 중간층에 진입했다. 국민들의 일인당 소득도 임기 초에 비교하여 20% 이상 증가했다. 비록 불평등의 구조가 획기적으로 개선되진 않았지만, 저마다 조그만 성취를 얻을 수 있었다.

룰라는 ‘가능한 범위 내에서’ 개혁을 추구했다. 그는 “가능주의 대통령(le président du possible)”이라 불릴 정도(Rouquie 2006)로 개혁사안을 비켜갔

고, 저항이 심한 구조개혁의 쟁점들은 모두 미래로 넘겼다. 어떻게 보면 개혁을 하지 않았기에 정치적 저항이 없었고, 인기도도 높이 유지할 수 있었다고 할 수 있다. 좌파의 반발이 국지적으로 있었지만, 이들 역시 뚜렷한 대안이 없었기에 룰라를 미는 수밖에 없었다. 또 외부환경이 너무 좋았다. 중국 발 일차산품 수출 붐, 대형 유전 발견, 올림픽과 월드컵 유치와 같은 “하느님의 손”이 임기 내내 룰라 정부를 도왔다. 브라질은 카르도주 정부 8년과 룰라 정부 8년을 거치면서 환골탈퇴를 했고, 지역강국을 넘어서 세계 속의 강대국으로 발돋움할 기회를 얻게 되었다. 룰라는 그런 국운상승기를 대표하는 리더로 8년을 보낸 것이다.

IV. 룰라의 리더십

1. 협상가형 정치인

룰라는 난세의 영웅은 아니지만 리더로서 훌륭한 덕목을 지니고 있다. 일단 투사보다는 협상가 기질이 강했다. 뛰어난 협상가는 판과 세를 읽는데 능하다. 그렇기에 15%의 의석을 지닌 노동자당을 이끌고, 연정 대통령(coalitional presidentialism)의 역할을 잘 수행했다. 대통령보다는 연정 수상의 역할을 수행하면서, 연정 내부에 생길 수 있는 파열음을 잘 막아내었다. 비록 2005년의 정치적 스캔들이 터지긴 했지만, 의외로 연정 대통령제는 잘 움직였다. 룰라는 정확한 지분협상을 통해 참여정당의 불만을 잠재울 수 있었고, 또 예산의 합리적 배분으로 중앙정부와 주정부 간의 관계도 매끄럽게 처리했다.

협상능력에 이어 뛰어난 능력은 의제설정 능력이었다. 그는 대선의 슬로건으로 “기아 제로”를 내걸었다. “브라질 국민이라면 세 끼 밥은 먹어야 한다.” 대단히 설득력이 강한 이 슬로건으로 상대방 후보와 차별화했다. 사실 상대방 후보의 정당인 사회민주당도 빈곤층 감축에 획기적인 공이 있었는데도 말이다. 룰라는 이 슬로건을 바탕으로 인구의 1/4이 혜택을 받는 가족기금을 만들 수 있었고, 여러모로 선거에서 수혜를 받게 된다. 2006년 재선과

2010년의 정권 재창출에 동북부 주들이 크게 기여한 것은 바로 이런 연방 정부 차원의 “후원-지지” 시스템이 작동한 까닭이다. 불사 패밀리아, 가족농 지원프로그램(Pronaf), 전력화 프로그램(“모두에게 빛을”)은 비단 빈곤층 지원 프로그램을 넘어서 선거 지도를 바꾸는 데도 크게 기여했다(Waniez, Brustein, Romero e Rodriguez 2007, 40).

그는 세력을 만들 줄 알았고, 상대를 설득하는 능력도 대단했다. 급속노련의 지도자로서 잔뼈가 굵었기에, 항상 가능한 범위 내에서 최대한 이익을 이끌어 내는 협상에 열과 성을 다했다. 세 번의 대선에서 실패하고 마지막 기회를 엿보던 2002년에 그는 진보세력의 집권을 위해서 보수파와 악수하기로 했다. 중도파의 표를 흡수하고 시장친화적인 이미지를 강화하기 위해서였다. 그는 보수정당인 자유당 출신으로 개신교도이자 섬유재벌인 알렝카르를 부통령 후보로 영입하였다. 10%가 넘는 개신교도의 표를 얻을 수 있었고, 결국 과반수 획득에 성공했다. 말년에 툴라는 이런 농을 할 수도 있었다. 이제 개신교 목사의 설교도 흥내낼 수 있다고.

2. 정공법

툴라의 담론 전략 가운데 국민들의 마음을 사로잡은 것은 에둘러 표현하지 않고, 쉬운 말로 솔직하게 표현하는 정공법이였다. 2005년도에 소위 ‘월급 스캔들’이 터졌을 때였다. 여당인 노동자당이 하원에서 법안을 통과하거나 헌법 수정을 위해서는 여러 군소정당의 표를 모아야만 했다. 개중에 소수당의 표는 직접 의원에게 정액 금액을 지불하고 지지를 구했다. 결국 노동자당의 정치자금에 문제가 되었고, 실력자들이 줄줄이 쪼여 들어갔다. 하지만 브라질 정치환경에서 이런 매표 행위는 선거법과 정치자금제도의 대대적인 개혁이 없이는 불가피한 측면도 있었다. 툴라의 재선은 물 건너 간 것처럼 보였다.

툴라는 국민들에게 솔직하게 말했다. 월급 스캔들은 인정하지만, 브라질의 정치인들이 “비자금(caixas 2)”을 가지고 있는 것은 누구나 다 아는 일이 아니냐.⁸⁾ (“caixa dois”란 선관위에 공식적으로 보고하지 않는 비자금 계정을

말한다. 국회의원은 돈이 많이 드는 스포츠광고 때문에 늘 여유 돈을 모아 두어야 하고, 이를 위해 이권 청탁과 개입을 마다하지 않는다.) 여당인 노동자당은 15%의 의석밖에 없고, 헌법 조항의 수정을 위해서는 60%의 지지표를 구해야 했다. 중간 규모 급의 정당들은 장관직 등으로 여당연립으로 묶어 둘 수 있지만, 그래도 모자라는 지지표는 결국 돈을 주고 사야한다. 이런 맥락에서 스캔들이 발생한 것인데, 이를 도덕주의로 몰고 가면 너무 현실과 동떨어진 비판이 된다. 그러니 시간을 두고 관련 사안을 개혁하기로 하고, 너무 몰아붙이지 않았으면 좋겠다. 이런 취지로 말을 했다. 룰라의 변명은 언론과 야당의 공격을 받았지만, 그의 지지도는 40% 대 이하로 떨어지지 않았다. 이후 지지도는 회복되었고, 재선에도 무난히 성공했다. 사람들은 노동자당의 부패를 욕했지만, 룰라에겐 면죄부를 주었다.

3. 변화에 대한 적응력

그는 정치투사와는 거리가 멀었다. 노조 활동 가운데서도 허황된 슬로건이나 거창한 정치 담론을 대단히 싫어했다. 노조 지도자 시절에 누군가가 자신의 정체성을 물어보았다. 당신은 트로츠키주의자입니까, 아니면 사민주의자입니까. 질문자는 아마도 공산당 계열에 우호적인 노조 지도자였으리라. 룰라의 대답이 걸작이었다. “나는 금속노동자일 뿐입니다.” 유머 감각이 느껴지는 이 멘트 속에서 그는 쓸데없는 논쟁으로 날을 지새우는 엘리트 운동가들에 대한 경멸감도 담아내었다. 대신에 그는 자신의 뿌리를 잊지 않았고, 거리의 언어로 노동자들과 가난한 사람들에게 다가 갔다. 엘리트의 전유물이었던 브라질 정치판에 그는 이단아였다. ‘빈자의 브라질’은 룰라를 통해 새로운 희망을 발견했다.

그는 새로운 변화에 대한 적응 능력이 뛰어났다. 노동자당(PT)은 상파울루

8) <<폴라 지 상파울루>>의 관련기사(2005. 11. 8.)는 아래를 참조하십시오.
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u73772.shtml>.

산업공단의 노동운동, 가톨릭 교회의 진보적 섹터, 그리고 교원노조와 같은 사회운동 단체들이 민주화 국면에 창설한 사회주의 정당이었다. 이들은 소수의 가진 자들이 좌지우지하는 브라질 사회를 아래로부터 개혁하고자 했다. 농지개혁, 사회적 재부의 재분배를 통해 빈부격차 해소, 금융천국(고금리 수혜자 천국)의 해체, 생산자 중심의 사회를 꿈꾸었다. 노동자당은 민주화 이후 지방정부나 중앙정부에서 각개약진하여 일거에 브라질의 대표적인 정당으로 발돋움했다. 하지만 선거 정치에 노출되고 전국적 정당으로 자라면서 노동자당은 논란에 휩싸였다.

무엇보다 선거정치에서 승리를 하자면 중간층의 표를 흡수해야만 한다. 노동자당도 일종의 ‘중위자 투표 모델’로 수렴되면서 급진적인 요소가 탈색되었다. 이념 정당인 노동자당도 캐치올 정당(catch-all party)으로 탈바꿈했고, 이 와중에서 선거전문가들이 당에서 중용되는 전문가 정당으로 바뀌었다. 이제 ‘사회주의 브라질’ 슬로건으로 ‘부르주아 브라질’을 공격하던 방식을 버려야했다. 이런 변화 과정에 물라는 앞장섰다.

그는 선거 승리를 위해서는 실용주의적인 태도를 취할 필요가 있음을 역설했다. 실용주의는 지방 과두제 세력, 민중주의 정치가들, 오순절 교회 목사들과의 제휴로 연결되었다. 특히 선거인구의 44%를 차지하는 오지와 빈한한 도시들의 지지표를 공략하기 위해서 지방 토착세력과의 제휴는 필수적이었다(Waniez *et al.* 2007, 49). 오순절 교회는 대도시의 빈민지대의 표를 획득하는데 꼭 필요했다. 노동자당의 뿌리를 강조하고 이념적 순수성을 잃지 않아야 한다는 좌파세력들은 그를 공격했지만, 물라는 기존의 토착적 권력구조도 받아들이었다. 나아가 도시의 중산층을 공략하기 위해 털복숭이 물라는 청바지 차림을 벗고, 아르마니 양복으로 갈아입었고, 슬로건도 “물라, 평화와 사랑”으로 바꾸었다. 그가 이념지향적인 지도자였다면, 이런 변신은 쉽지 않았을 것이다.

4. 국제적 리더 물라

국제무대에서의 행보 또한 물라의 리더십을 확인할 수 있는 장이다. 국제

사회에서 브라질 엘리트들을 가리켜 “포르투갈어로 말하는 텍사스인들”이라고 말한다. 어디가나 말이 많다는 뜻이다. 이들은 강대국 브라질의 “명백한 운명”을 즐겨 이야기하고, 자신들은 늘 A 매치에서 뛰는 선수들처럼 행동한다. 이들이 즐기는 담론도 헤게모니의 변천, 지정학, 지구온난화, 세계적 빈곤 해소 방안, 남남협력과 같은 거대담론들이다.

룰라는 브라질의 지정학적 메갈로마니아를 애써 실천에 옮긴 정치인이었다. 그가 집권한 뒤에 대외정책에 몇 가지 변화가 있었다. 전임의 카르도주 정부와 달리 미국에 대해 ‘노’라고 말하기 시작한 것이다. 일단 미국이 주도하던 ‘미주자유무역지대’ 안에 대해 거부의 메시지를 보냈다. 미국이 농산물 시장을 개방하지 않는 한, 브라질을 포함한 남미 전체는 지적소유권이나 서비스 부문의 개방을 허용하지 않겠다고 표명했다. 또 칸쿤 회의에서 제3세계 국가들을 G-20으로 묶어서, 선진국 주도의 세계무역기구에서 목소리를 높였다. G-20은 결국 도하 개발의제의 전진을 중지시켰다. 룰라 정부는 이란의 핵 개발에 대해서도 미국의 입장을 일방주의라며 비난하고 나섰다. 코펜하겐 기후회의에서도 브라질은 온실가스 감축에 높은 목표치를 제시하며 선진국들을 압박하고 나섰다.

브라질은 나아가 세계정치의 다극화를 표방하고 나섰다. 브릭스 정상회담, 입사(IBSA: 인도-브라질-남아공) 포럼 등을 통해 러시아, 중국, 인도, 남아공과의 전략적 동반자 관계를 돈독히 하였다. 이들 모두 구미 중심의 세계질서의 다극화를 꾀하는 나라들인지라, 브라질과의 협력을 자연스레 받아들였다. 브라질은 미국 주도의 미주질서에 대항하기 위해 남미 통합에도 힘을 썼다. 특히 메르코수르 내 무역 활성화에도 힘쓰면서, 남미국가 전체를 묶는 ‘남미국가연합’ (Unasur)을 창설하였고, 나아가 남미의 에너지, 물류 인프라를 통합하는 IIRSA 계획을 실천에 옮기기도 하였다. 남미의 명실상부한 맹주로 등극한 것이다.

임기 8년 가운데 거의 1년을 해외순방으로 보내면서 국제무대에서 활동한 룰라 대통령이었다. 방문 국가도 60개국이 넘었다. 그의 왕성한 활동은 대국

브라질의 이미지를 만방에 알리는 기회가 되었고, 아울러 국민들의 자긍심을 높이는 계기도 되었다. 임기 막바지에 올림픽과 월드컵 대회를 유치한 것은 바로 이런 국제적 노력이 구체화된 것이었다. 이런 브라질의 자긍심을 높인 대통령에 대해 국민들은 지지로 화답했다. 룰라는 이런 자긍심을 여당에 대한 지지표로 바꾸는 데 일조한 것이다.

V. 여성 대통령 후세피의 도전

룰라가 없는 브라질. 어느 논평자는 “부모를 잃은 고아”의 심정일 것이라고 말했다. 지난 8년간 룰라의 카리스마는 타의 추종을 불허했다. 그는 가난한 최빈층 1,260 만 가구에게 가족기금을 나눠주었다. 재임기 8년 동안 브라질 경제는 5%대의 안정적인 성장을 일구었고, 세계 8위권으로 발돋움했다. 암염하층(pre-sal) 심해유전에는 석유가 평평 쏟아져 나왔다. 2014년의 월드컵과 2016년의 올림픽 게임도 유치했다. 국제무대에서 브라질 외교가 돋보였다. 브릭스, 입사(IBSA: 인도-브라질-남아공) 포럼 외교를 바탕으로 강대국 중심의 국제사회에 새로운 목소리를 보탰다. 룰라의 인기는 아마도 브라질 정치사에서 큰 족적을 남겼던 민주주의 정치가 제툴리우 바르가스나 브라질리아를 건설했던 쿠비체크 대통령에 비견될 정도로 높았다. 임기 말년의 국정지지도는 80%를 넘었다. 전무후무한 기록이었다.

야당인 브라질 시민당의 대통령 후보 주제 세하(José Serra)는 이번에도 눈물을 흘렸다. 상파울루 주지사를 역임한 베테랑 정치인인 그는 룰라가 지명한 (거의 무명의) 여성 후보 질마 후세피(Dilma Rousseff)에게 여지없이 패배했다. 결선투표에서 56 대 44로 밀린 것이다. 룰라의 그림자와 싸운다는 것은 참으로 힘들었다. 선거전은 처음부터 꼬였다. 여야 후보 모두 룰라의 유산을 계승하는데 책임자라고 주장했다. 야당후보도 국정운영에 대한 지지도가 80%를 넘는 현직 대통령을 공격할 수 없었다. 그를 공격했다간 역풍을 맞을 것이 뻔했다. 브라질 사람들이 원한 것은 ‘룰라 없는 룰라정부’였다. 선거전

은 내내 룰라의 카리스마를 후세피에게 승계하는 의례처럼 보였다.

브라질 최초의 여성 대통령, 질마 후세피. 그녀는 당선 직후 이렇게 말했다. “오늘 브라질 사람들은 아마도 제 인생에 가장 중요한 임무를 부여했습니다. 최초로 한 여성이 브라질 대통령이 된 것입니다.” 마초의 나라 브라질에도 여성의 반란이 시작되었다. 이번 대선에 또 다른 여성후보인 녹색당의 실바 마리나도 1차 투표에서 20%를 얻어 기염을 토했다. 우리는 이미 칠레의 미첼레 바첼렛, 아르헨티나의 크리스티나 키르츠네르(현직) 대통령을 목도한 바 있다. 칠레와 아르헨티나에 비해 여성 정치인의 정계 진출이 다소 떨어지는 브라질에도 의미가 있는 변화가 시작되었다고 보면 되겠다.

후세피 정부는 룰라 대통령 시절의 정책기조를 그대로 이어 받았다. 사회적 불평등을 완화하는 사회정책을 강력히 실행해나가면서, 아울러 성장의 동력을 착실히 보강하겠다고 신임 대통령은 밝혔다. 먼저 각료 가운데 절반가량을 룰라 정부의 인물로 채웠다. 내각 총리격인 관방장관을 재무장관 출신인 안토니우 팔로치가 맡았는데, 그는 두 정부를 잇는 가교적인 인물이라고 할 수 있다.

연립형 대통령제인지라, 연립 여당 내부의 교통정리가 중요한데, 정부에 문외한인 후세프는 이 분야에는 한계를 보여 룰라의 조언을 받아들일 것이라는 평가가 많았다. 하지만 의외로 후세피 대통령도 정부적 일처리에 능하다는 평가를 얻고 있다. 새해 벽두부터 여당 연립에서 노동자당 다음으로 중요한 정당인 브라질민주운동당(PMDB)이 장관직 배정에 불만을 품고 어필을 하였다. 또 최저임금의 인상을 둘러싸고 정부와 여당연립이 대립각을 세웠다. 하지만 후세피 대통령은 모두 갈등을 잘 수습하였고, 의외로 강력한 리더십을 소유하고 있다고 평가를 얻었다.

2011년의 경제는 작년의 과열 경기와 재정 지출로 인해 조정 국면을 맞이할 가능성이 크다. 고평가된 해알화도 수출 경기의 확대에 발목을 잡을 수 있을 것이다. 외국자본의 유입으로 엄청나게 오른 보베스파 지수도 조정국면에 들어가면 크게 떨어질 가능성이 높다. 하지만 브라질 경제는 일시적인 조정국면을 거쳐 다시 재도약의 기회를 포착할 것이다. 브라질은 더 이상 “미

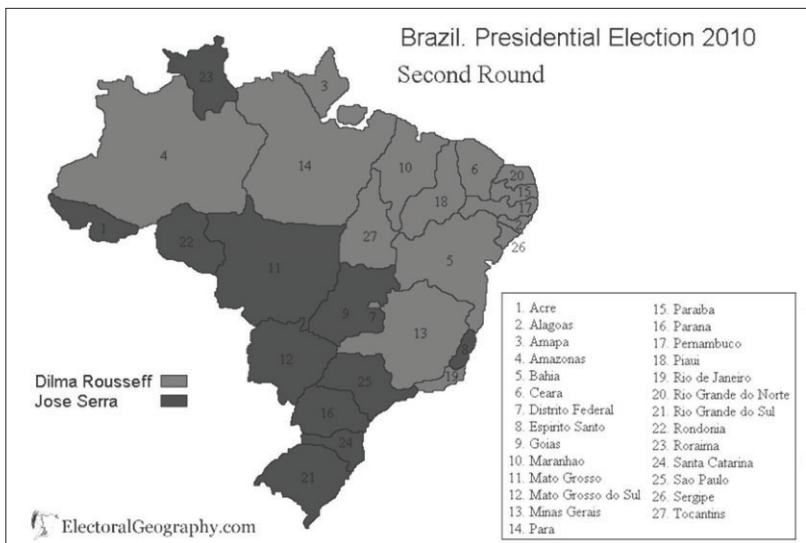
래의 국가”가 아니라 대국화를 현재진행형으로 실현하고 있는 국가이다.

VI. 후세피 정부의 과제와 도전

1. 양극화된 선거지도와 정치개혁 문제

이번 선거지도에서도 브라질의 분열상이 여지없이 드러난다. 후세피는 주로 못사는 북부, 동북부, 아마존 지역에서 몰표를 얻었다. 반면 야당후보 세하는 가장 부유한 남부 지역에서 이겼다. 인구가 가장 많은 동남부 지역에서는 표가 나뉘었다. 상파울루 주에서는 세하가 이겼고, 리우데자네이루와 미나스제라이스에서는 후세피가 이겼다. 이번 대선에서도 2006년 대선의 패턴인 남-북 균열 구조가 그대로 노출되었다(Waniez *et al.* 2010).

사실 여권의 지지도는 가족기금(Bolsa Familia)이 집중적으로 투여된 지역에서 높았고, 중상층 거주 지역에서는 낮게 나왔다. 상파울루 시 내부에서도



〈그림 VI-1〉 두 개의 브라질: 2010년 대선의 결선투표 지도

출전: <http://www.electoralgeography.com/new/en/countries/b/brazil/brazil-presidential-election-2010.html>

중산층이 밀집한 도심 중심부에서는 세하의 지지표가 많았고, 하층 밀집지구인 주변도시에서는 후세피의 지지표가 많았다. 이런 양극화된 투표 행태는 2006년 대선의 룰라-알키밍의 대결구도와도 크게 다르지 않다 (ElectoralGeography.com 참조). 브라질에서는 여전히 발전의 격차와 빈부격차가 선거지도에 그대로 반영되고 있는 셈이다. 소득불평등이 룰라 시대에 와서 조금 완화되었다고 하지만, 고질적인 이중구조는 여전히 상존하고 있다. 신임 대통령 후세피에게 놓여 있는 정치적 도전은 어떤 것이 있을까?

우선 후세피는 이 갈라진 두 개의 브라질-가진 자의 브라질과 빈자의 브라질-을 다시 통합해야 하는 의무를 지고 있다. 룰라는 가진 자들의 기득권을 해치지 않았고, 빈자에게는 가족기금과 최저임금 인상이란 당근을 제공하여 양쪽의 갈등을 해소할 수 있었다. 후세피도 이런 묘책(jeito: 제이투)을 구사할 수 있을까? 아무래도 룰라가 없는 브라질 정국은 야당에게 새로운 기회가 될 가능성이 높다. 룰라의 카리스마에 맥을 추지 못하던 브라질 사민당도 이제 더욱 강력한 대오를 형성하면서 강성 야당으로 나올 것이다. 여당연립의 주지사는 16명이지만, 야당연립도 10명의 주지사를 확보했다. 후세피는 지난 8년간 보다 훨씬 강력한 야당의 공세를 잘 대응해야 할 것이다.

둘째, 여당연립의 원활한 유지를 통해 복잡한 정국을 안정화시키는 것도 후세피가 시급히 해결해야 하는 문제이다. 브라질의 대통령제는 연립형 대통령제이다. 의원들은 개방형 명부의 비례대표제로 뽑고, 대통령은 직선제로 뽑으니, 늘 군소정당들이 난립했다. 따라서 주요 정당들의 의석 점유율도 높지 않았고, 정부 여당의 의회 장악력도 변변치 못했다. 정당의 파편도도 세계에서 최고로 높다. 그래서 오랫동안 정치학자들은 선거제도 디자인의 최악 사례라고 손가락질을 했다. 하지만 브라질 사람들은 헌법을 바꾸지 않고, 그 특유의 유연함으로 이 제도에 적응했다. 룰라 대통령은 마치 의원내각제의 수상처럼 연립 내각의 지분 협상과 브로커 역할을 충실히 하면서 정국 안정에 성공했다.⁹⁾

후세피도 룰라처럼 허리가 유연한 협상력으로 복잡한 연립동맹을 꾸려 정국을 이끌어야 하는 고단한 과제를 안고 있다. 룰라 정부 시절에는 수많은 정

치부패 스캔들이 있었다. 모두 연립동맹을 유지하기 위해 필요했던 기름칠 과정에서 불거져 나온 것이었다. 카리스마가 상대적으로 약한 그녀가 연립 여당을 스캔들 없이 잘 이끌어 갈 지 향후 지켜볼 관전 포인트이다. 정치개혁이 요긴하지만, 아직 개혁을 시도할 만큼 여건이 성숙되지 않았다. 군소정당들이 개혁에 대해서는 완강하게 반대하기 때문이다.

다행히도 여당연립은 이번에 상원과 하원에서 모두 과반수를 넘겨 60%의 지지표를 확보했다. 주지사직도 26개 주와 연방지구 가운데 16개 주를 장악했다. 브라질의 주지사는 정국 운영에 대단히 중요한 변수이다. 의원들은 소속정당과 관계없이 주별 이해로 이합집산하는 경우가 많으므로 대통령에게는 주지사의 동의가 무엇보다 관건이다. 후세피는 룰라 시절보다는 좋은 조건이지만 끊임없이 협상을 해서 다수 연립을 유지해야 하는 정치적 과업에서 리더십을 인정받아야 한다. 아무래도 그녀는 정무적 과제를 처리한 경험이 일천하기 때문에, 룰라의 조력이 때때로 필요할 것 같다.

2. 경제와 사회 문제: 네덜란드 병의 극복

오스트리아 작가 스테판 츠바이크는 1930년대 브라질을 방문해서 『나라 브라질』이란 책을 남겼고, 이 나라가 지닌 잠재력에 주목했다. 그 이후 ‘미래의 나라’란 말은 잠재력은 뛰어나지만, 실현되지 않는 공수표란 냉소적인 표현으로 사용되었다. 하지만 카르도주 대통령에서 룰라 대통령에 이르는 지난 16년간 브라질의 변화상을 보면, 그 미래가 조금씩 실현되고 있음을 보여준다. 후세피 당선자의 임무는 이런 변화의 기초를 유지하고 가속화하는 것이다. 브라질 경제는 현재 GDP 규모로 세계 8위권인데, 이를 잘 유지하면서 향후 5위권 내로 진입시키는 것이 중장기적 과제가 될 것이다.

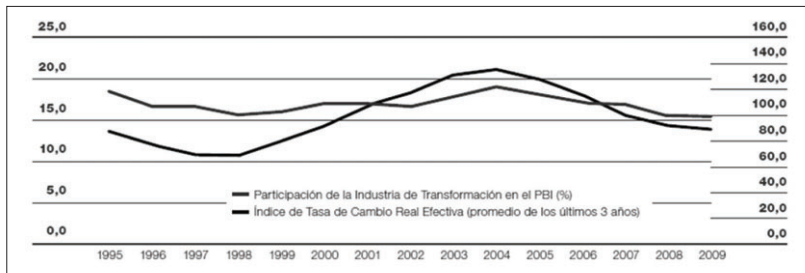
경제정책에는 룰라 정부의 기초를 유지할 전망이다. 후세피 당선자는 변동환율제, 물가목표제, 재정건전성과 같은 거시경제 기초를 이끌고 나간다고 밝

9) 이에 대한 개괄적 해설로는 이성형(2009, 90-97)의 「미래의 나라」, Samuels(2006), Power(2010)을 참조하시오.

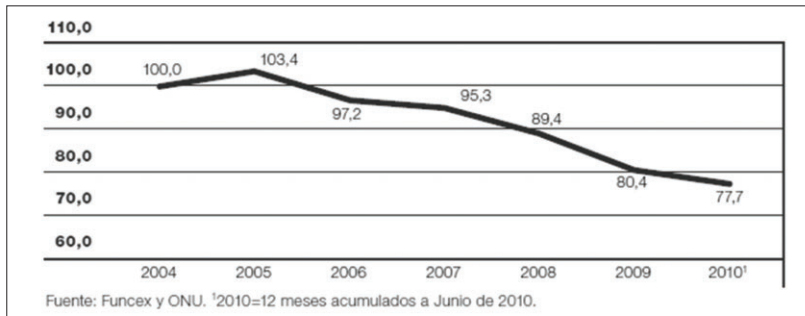
힌 바 있다. 또 가족기금도 확충하여 더 많은 수혜자에게 나눠 주겠다고 밝힌 바 있다. 하지만 고질적인 브라질 경제의 구조적인 문제도 여전히 남아 있다.

첫째, 룰라 정부 시절 내내 제조업 부문의 성장은 다소 부진한 반면, 일차산품 붐이 강화되면서 ‘네덜란드 병’의 징후를 앓고 있다(Bresser-Pereira 2009; Bruno 2010). 특히 헤알화의 고평가는 제조업 수출에 불리하게 작용할 뿐 아니라, 공산품 수입의 증가로 귀결되고 있어 비판적인 시각은 물론 정부도 우려의 눈초리를 보내고 있는 실정이다. 수출품의 구성에서도 공산품의 비중이 떨어지고, 반대로 저부가가치형의 일차산품 비중이 늘어나는 모습을 보이고 있다. 이는 첨단산업의 국제경쟁력이 떨어지고 있다는 반증일 뿐 아니라, 국가의 산업정책이 허약하다는 점을 웅변으로 증명한다.

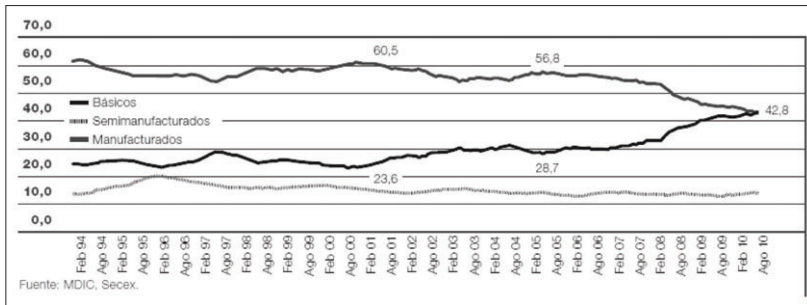
일련의 조절학과 논자들(Bresser-Pereira 2009; Almeida Magalhaes 2010;



〈그림 VI-2〉 GDP 대비 제조업의 비중과 실질유효환율: 헤알화의 고평가



〈그림 VI-3〉 세계 공산품 수출 대비 브라질 수출: 상대적 수량지수



〈그림 VI-4〉 브라질 수출품의 구성: 일차산품의 증가

Bruno 2010)은 룰라 행정부의 발전주의 정책 지향성이 대단히 허약함을 지적한다. 정부 부처 내에는 발전주의 경향이 존재하지만, 신자유주의 기조의 중앙은행이 경제정책을 주도하므로 발전주의 정책은 허약할 수밖에 없었다. 그런 점에서 룰라의 정책은 카르도주 정부의 정책과 크게 다르지 않다. 후세피 정부도 고금리, 저환율의 문제점이 심각하다고 인지하고 있지만, 이를 되돌릴 모멘텀을 찾기가 쉽지 않을 것이다(그림 VI-4).

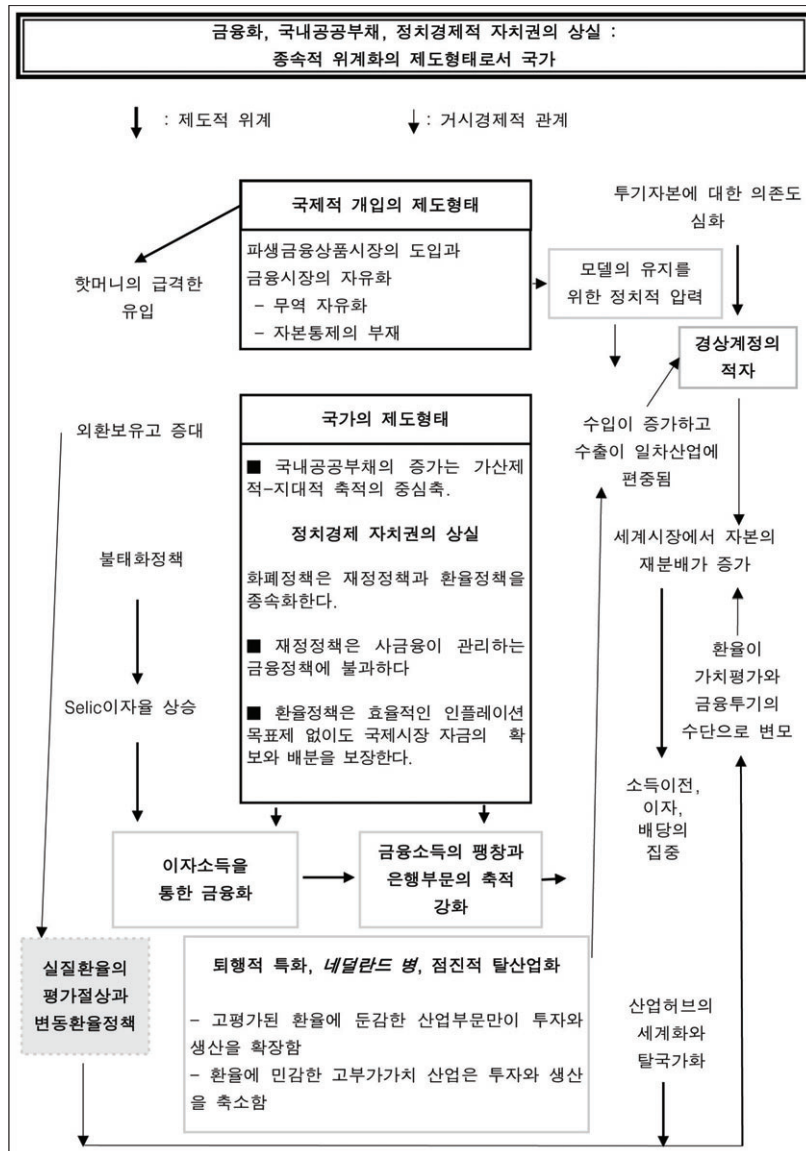
둘째, 브라질 코스트를 대표하는 물류 시스템과 인프라의 부족 사태도 여전히 브라질의 발목을 잡고 있다. 룰라 정부 제2기부터 성장촉진계획을 통해 물류와 인프라 개선 작업에 노력하고 있지만, 아직도 갈 길은 멀다. 후세피 정부 아래서도 성장촉진계획-2(PAC-2)를 통한 공적 투자를 늘려 이 분야의 개선작업은 계속될 예정이다.

〈표 IV-1〉 투자의 배분구조*

부문	가치(십억 헤알)		성 장	
	2006-2009	2011-2014	성장률(%)	연성장률(%)
산업	371	603	62.4	10.2
인프라	236	362	53.4	8.9
건설	353	607	72.0	11.5
총계	960	1,572	63.7	10.4

출처: BNDES/GT do Investimento

* 13개 부문의 기업투자계획에 기초한 것임. 2010년 4월에 조사한 자료로서, GDP의 10%, 총고정자본형(FBKF)의 52%, 산업투자의 60%, 인프라 투자의 90%를 포괄함.

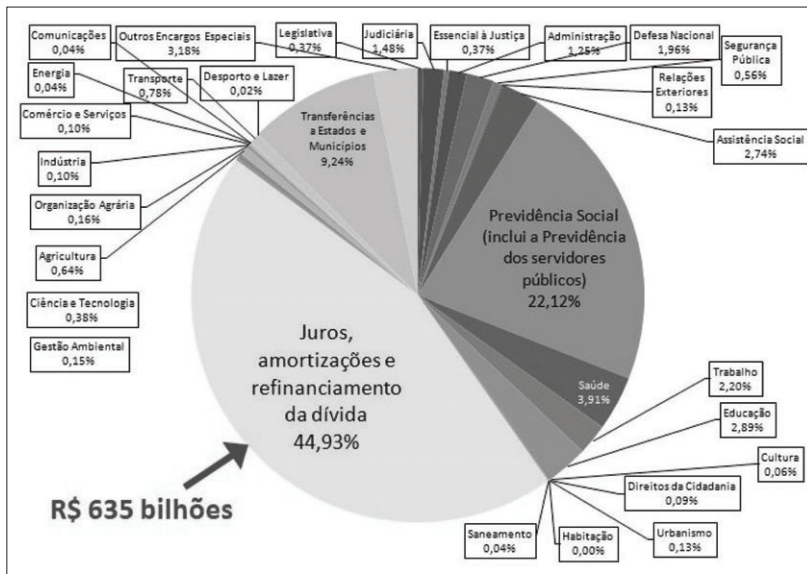


〈그림 VI-5〉 브라질의 현단계 축적 레짐: 네덜란드 병의 징후

자료: Bruno(2010, 103)

셋째, 브라질이 외채를 줄이고 순채권국에 등극했다고 하지만, 정부채무의 원리금 상환에 지출하는 비용은 GDP 대비 45%에 해당하여, 재정지출을 크게 압박하고 있다(그림 13 참조). 2010년도의 경우 전년도의 35.57%에 비해 거의 10%가 늘었다. 신정부는 이 때문에 재정운용에 큰 부담을 느끼고 있다. 따라서 새 정부도 공공 채무의 축소에 특별히 신경을 쓰지 않을 수 없다. 후세피 정부가 2011년 초에 500억 헤알 상당의 예산 삭감을 단행한 것도 바로 이런 구조적 제약 속에서 이뤄진 것이다.

전체적으로 볼 때 후세피 정부는 룰라 정부 시절의 재정투융자 정책의 후유증을 감내해야만 하고, 아울러 새로운 성장기조의 건설화를 이뤄내야 하는 과제를 안고 있다. 특히 2010년에 들어서서 인플레이션이 진행되면서, 다시 금리를 올리고 긴축재정을 운영해야 하며, 아울러 성장촉진정책(PAC-2)을 동시에 실행해야 하는 후세피 정부의 딜레마는 심각하다.



〈그림 VI-6〉 2010년도의 국가예산 편성

출처: www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2010mdb.exe

금융부문의 이해와 산업자본의 이해가 첨예하게 대립해 있는 브라질에서 이 두 이해를 조화시키는 것은 현 정부로서는 결코 쉬운 과제가 아니다. 룰라 정부 아래서는 고금리 정책으로 금융부문의 이해를 지지하고, 아울러 수출업자의 지원과 내수촉진 정책으로 산업자본의 이해를 도모하여 그런대로 봉합을 할 수 있었다. 하지만 고금리와 해알화 고평가로 인해 첨단산업과 공산품 수출업체의 경쟁력이 상대적으로 약화되고 있어 이런 정책기조에 대한 비판이 식자층은 물론 재계에는 광범하게 퍼져 있다.¹⁰⁾ 후세피 정부도 이런 비판을 인식하여 정책기조를 조금씩 바꾸려 하지만, 강력한 금융부문의 이해를 거슬러 가며 정책을 추진할 수 있을지 의문이다.

보다 장기적인 개혁과제로 연금, 세제, 노동 분야의 개혁이 있다. 하지만 기득권층의 반발로 쉽게 밀어붙일 성격의 개혁은 아니다. 후세피 정부는 단일 부가가치세(VAT)를 도입하는 세제개혁에 먼저 착수할 것 같다. 브라질은 주별로 상이한 부가가치세 체계를 갖고 있어 여러모로 장애가 많다. 부가가치세의 단일화는 지방정부의 소득원에 영향을 주기 때문에 주지사들의 반발을 무마해야 한다. 후세피는 보상기금을 설립하여 반발을 중화시키고자 하나, 주들이 어떻게 반응할 지 향후 살펴볼 일이다.

그 다음 긴요한 과제는 교육과 보건의료 제도의 개선이다. 룰라 정부 아래 빈곤층은 2천 3백만 명이나 줄었고, 아동 취학인구가 90%를 넘었다. 하지만 브라질이 경제대국이 되기엔 교육제도가 너무 낙후되었다. 이번 대선에 녹색당 후보는 교육에 GDP의 7%를 배정하겠다는 선거공약을 제시한 바 있었다. 후세피도 실제 교육부장관을 임명하여 연방예산으로 운영되는 기술학교의 창설, 교직원 처우 개선과 제도개혁에 매진할 것이라고 한다. 다행인 것은 새로운 유전 지대에서 나오는 소득의 일부를 교육예산에 배정할 수 있게 된

10) Diniz(2010)에 따르면, 브라질 업계의 요구는 지속적인 성장, 엄격한 재정지출과 아울러 저금리와 경쟁환율을 바란다. 재계는 신자유주의자들이 주장하는 긴축재정과 안정화의 요구 수준을 넘어서, 브라질 경제의 장기적 발전과 경쟁력 강화, 그리고 산업정책을 주문하고 있다. 이러한 재계의 요구가 국가개입의 강화와 충돌하지 않는 것도 룰라 정부 8년을 지나면서 생긴 변화일 것이다.

것이다. 교육제도의 개선이 없이는 선진국으로의 발돋움은 요원할 것이다.

보건의료 제도도 낙후된 지 오래가 되어 대대적인 설비 확충과 투자가 필요하다. 브라질의 공립병원 사정은 악명이 높을 정도로 시설이 부족하고 낙후되었다. 병실 대기자와 수술 대기자의 줄이 너무 길어 중환자들은 병원 문에 들어서기 전에 죽음을 맞이한다. 보건의료 분야에 대한 개선도 일상생활에서 수백만 브라질 인들이 바라는 개혁과제이다.

치안 문제의 악화도 브라질 코스트를 높이는 골칫거리 가운데 하나이다. 룰라 정부의 마지막 2년 동안 이 부분에 대한 가시적인 변화가 있었다고 하지만, 여전히 상파울루와 리우와 같은 대도시의 치안은 만족할만한 수준이 아니다. 빈민가의 마약 갱스터와 민병대를 퇴치하고, 사회적 폭력의 수준을 낮추는 과제는 결코 쉽지 않다. 후세피 정부는 연방경찰을 대대적으로 개혁하고, 주와 시별로 공동체경찰을 창설하며, 또 사회적 서비스를 확충하여, 빈민가의 평화를 도모하겠다고 기염을 토한다.

VII. 새로운 브라질을 기다리며

이런 어려운 과제들 하나하나에 후세피가 잘 적응하지 못한다면, 자연스레 후견자인 룰라의 정치적 역할이 부각될 것이다. 후견주의 정치는 브라질의 오랜 전통이다. 큰 손들은 모두 나름대로 지분을 가지고 있고, 이를 통해 협상 테이블에 참여한다. 그런 의미에서 참신한 정치인이 그야말로 법대로 정치하기란 쉽지 않다. 선거 전에 룰라는 이렇게 말했다. “내 철학은 단순하다. 전왕은 죽었다. 신왕(여왕) 만세!”(Arias 2010c에서 재인용). 자신은 라틴아메리카와 아프리카 관계에 치중할 예정이란다. 하지만 이런 이야기를 액면가 그대로 들을 사람은 없다. 때때로 말이 바뀐다. 선거 승리 이후에는 이렇게 말했다. “나는 문을 자주 두드릴 것이고, 문은 항상 열려 있을 것이라고 확신한다.” 룰라도 “조언을 하지만 장애물은 만들지 않을 것”이고 “전임 대통령은 요청이 있을 때 조언을 줄 뿐이지, 지시를 하거나 비토권을 행사하지

않을 것”이라고 말했다. 심지어 지난 8월에는 이렇게 말하기도 했다. “뭔가 잘못 돌아갈 때 나는 전화를 들고 이렇게 말할 겁니다. 내 딸아, 내가 성공하지 못했던 것을 너는 할 수 있어.” 이런 전언은 그가 장막 뒤에서 영향력을 행사할 수도 있다는 말로 들린다. 2014년에는 룰라가 다시 대선전에 복귀할 것이라는 소문도 들린다.

더구나 정치적 경험이 많지 않은 후세피이다. 그녀의 리더십은 내각 수반 시절 경제정책 조정에 제한되어 있었다. 장관직에서 수많은 만난 사람들도 주로 기업인들이었다. 대선 이전에 선거직을 수행한 적도 없다. 이제 모두가 주목하고 있다. 여성 대통령이 정치적 리더십까지 겸비하여 여러 가지 난제를 잘 요리하여 정국을 안정화하고, 각종 개혁과제에 매진한다면, 조만간 브라질은 세계 상위권의 대국으로 부상할 것이다.

<플라 지 상파울루>의 평론가 클로비스 로시(Clovis Rossi)는 호세피 정부의 탄생을 이렇게 표현한 바 있었다. “직관과 신화가 빠져 나갔고, 순수이성이 들어섰다.” 또 다른 이는 이를 달리 표현하여 “감성의 정부가 지나갔고, 이제 계획 정부가 들어섰다”고 표현한 바 있다(Arias 2011에서 재인용). 룰라는 대통령궁에서 업무를 챙기기 보다는 외국 순방이나 지방 순방을 돌아다니면서, 정치적 교감에 주력한 바 있다. 반면 호세피는 꼼꼼하게 업무를 챙기는 실무형 대통령이다. 그런 점에서 두 사람의 리더십은 대조적이지만, 시기적으로 보완적일 수 있다.

다행히 임기 초기의 국정 운영에 후세피의 리더십은 우려했던 것과는 달리 상당히 견고한 것으로 알려져 있다. 장관들에 대한 장악력도 뛰어나고, 업무를 꼼꼼히 챙기고 독려하는 능력뿐만 아니라, 정치력에서도 결코 만만치 않다는 점을 증명했다. 최근 의회에서 최저임금안을 둘러싼 공방전에서도 정치력을 발휘하여 정부안을 그대로 통과시키기도 했다. 집권 여당연립의 내부 반란표가 한 표도 없어 후세피의 정치적 장악력이 완벽했다는 평가도 나왔다. 10위권의 석유대국, 8위의 경제대국으로 이미 안정적인 성장가도에 진입한 브라질에게 미래는 찬란한 것처럼 보인다. 국제사회도 브라질의 위

상을 높게 평가한다. 이에 걸맞게 정치사도 매년 새로운 기록을 경신한다. 노동자 대통령 툴라, 여성 대통령 후세피. 모두 ‘미래의 나라’ 브라질이 이제 현재형으로 둔갑하고 있는 경이로운 과정의 일부일 것이다. ‘아비 잃은 고아 브라질’ 이 이제 ‘브라질의 어머니’ 를 찾게 될 지 모두 한번 지켜보기로 하자.

참고문헌

- 이성형(2009), 『대홍수: 라틴아메리카 신자유주의 20년의 경험』, 그린비.
- 이성형(편)(2010), 『브라질: 역사, 정치, 문화』, 까치.
- 이성형(2010), 「중국과 라틴아메리카: 정치경제적 충격, 권기수 외, 『한-중남미 경제협력의 현황과 과제』, 대외경제정책연구원.
- 살롱, 브라질리우(2009), 「브라질, 툴라정부의 성격: 자유주의 헤게모니, 발전 지상주의 그리고 포퓰리즘」, 『라틴아메리카 2009: 변화하는 지정학』, 서울대 라틴아메리카연구소.
- Almeida Magalhães *et al.*(2010), *Os anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*, São Paulo: Garamond.
- Almeida Magalhães, João Paulo de(2010), “Estratégias e modelos de desenvolvimento,” em Almeida Magalhães *et al.*(2010).
- Arias, Juan(2010a), “Lula, ‘He sentido del dedo de Dios sobre mi,’” *El País*, 29 de diciembre.
- Arias, Juan(2010b), “Brasil es mayor que Lula,” *El País*, 11 de noviembre.
- Arias, Juan(2010c), “‘A rey muerto, rey puesto,’ dice Lula,” *El País*, 4 de noviembre.
- Arias, Juan(2011), “En que se diferencian Dilma y Lula,” *El País*, 3 de enero.
- Beck, Tracy(2009), “Avoiding Governors: the Success of Bolsa Familia,” *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1.
- Blanca, Antoine(2010), “Brésil, Les enjeux de elections du 3 octobre, 2010,” Jean Jaures Fondation, <http://www.jen-jaures.org> 검색일. 2010. 12. 15.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos(2010), “Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil,” *Nueva Sociedad em portugues*, Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos(2011), “Deus foi brasileiro no governo Lula,” *Folha*

de São Paulo, 1 de febrero.

- Bruno, Miguel(2010), “Envidamento do Estado e sector financeiro no Brasil: Interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento,” Almeida Magalhães *et al.*(2010).
- Castañeda, Jorge(2010), “L’héritage de Lula,” *Les Echos*, 21 de septembre, <http://lecercle.lesechos.fr/project-syndicate/autres-auteurs/221131223/l-heritage-de-lula> 검색일 2010. 12. 20.
- Delcourt, Laurent(2010), “Le Brésil de Lula: une dynamique de contradictions,” *Centre Tricontinental(CETRI)*, 18 de mars, <http://www.cetri.be/spip.php?article1568>. 검색일 2010. 12. 20.
- Diniz, Eli(2010), “Democracy, State and Industry: Continuity and Change between the Cardoso and Lula Administration,” *Latin American Perspective*, Vol. 20, No. 10.
- Dumas, Antony(2010), “Le carnet de notes de Lula: Bien, mais aurait pu mieux faire...,” *Rue89*, 9. 25. <http://www.rue89.com> 검색일 2010. 12. 20.
- Ferraz, Juan Carlos, Francisco Eduardo Pires de Souza y David Kupfer(2010), “Trayectorias para el desarrollo brasileño,” *Boletín Informativo Techint*, septiembre-diciembre.
- Filgueiras, Luiz, Bruno Pinheiro, Celeste Philigret, e Paulo Balanço(2010), “Modelo liberal-periférico e bloco de poder: Política e dinamica macroeconomica nos governos Lula,” Almeida Magalhães *et al.*(2010).
- Gallego-Díaz, Soledad(2010), “Una seria administradora a la sombra de Lula,” *El País*, 2 de octubre.
- Goirand, Camille(2006), “L’outsider, figure introuvable? Partis et individualisation de la politique au Brésil,” *Problèmes d’Amérique latine*, No. 59, 2005-2006 hiver.
- Hunter, Wendy(2010), *The Transformation of the Workers’ Party in Brazil, 1989-2009*, New York: Cambridge University Press.
- Labanti, Federico et Nieves Lopez Izquierdo(2010), “Le Brésil, puissance agricole ou environnementale?” *Le Monde diplomatique*, 4 de novembre.
- Lautier, Bruno(2007), “Les politique sociales au Brésil durant le gouvernement de Lula: Aumône d’Etat ou droits sociaux?” *Problèmes d’Amérique latine*,

- No. 63, 2006-2007.
- Levy, Paulo(2010), "Les années Lula," *Les Echos*, 9 de septembre, <http://lecercle.lesechos.fr/project-syndicate/autres-auteurs/221131119/les-annees-lula>
검색일 2010. 12. 20.
- Lopez, Nieves(2010), "Le Brésil et les agrocarburants: menaces sur l'agriculture," *Le Monde diplomatique*, 12 de novembre.
- Mercadante, Aloizio(2006), *Brasil, primeiro tempo: Analise comparativa do governo Lula*, São Paulo: Planeta.
- Palermo, Vicente(comp.)(2003), *Política brasileña contemporánea: De Collor a Lula en años de transformación*, Buenos Aires: Instituto di Tella/Siglo Veintiuno.
- Rouquié, Alain(2006), *Le Brésil au XXIe siècle*, Paris: Fayard.
- Rodrigues, Fernando(2010). "Dilma Rousseff: Ilusões armadas," *Folha de São Paulo*, 6 de febrero.
- Power, Timothy(2010), "Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy," *Bulletin of Latin American Research*, Vo. 29, No. 1, January.
- Power, Timothy, Cesar Zucco, Jr.(2009), "Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005. A Research Communication," *Latin American Research Review*, Vol. 44, No. 1.
- Salama, Pierre(2010a), "Brésil, bilan économique, succès et limites," *Problèmes d'Amérique latine*, No. 78, Automne. http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/art/Brésil_bilan_economique_succes_et_limites@fr.pdf 검색일 2011. 1. 15.
- Salama, Pierre(2010b), "Une croissance tirée par le marché intérieur comme réponse à la crise en Argentine et au Brésil: une utopie mobilisatrice?" http://pierre.salama.pagesperso-orange.fr/art/une_croissance_tiree_par_le_marche_interieur@fr.pdf 검색일. 2011. 1. 15.
- Santos, Fabiano, Cristiane Batista(2010), "Instituciones políticas y políticas públicas en la Federación brasileña," *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 3.
- Samuels, David(2006), "Brazilian Democracy under Lula and the PT," Paper

presented at the conference on “Constructing Democratic Governance in Latin America,” *The Inter-American Dialogue*, Washington DC, September 28-29.

Skidmore, Thomas(2010), *Brazil: Five Centuries of Change*, second edition, New York: Oxford University Press.

Szklarz, Eduardo(2010), “A asensão do Brasil: os dois lados da realidade,” *Nueva Sociedad em português*, Buenos Aires: Nueva Sociedad.

Tavares, Laura, Emir Sader, Rafael Gentii, Cesar Benjamin(2004), *Governo Lula: decifrando o enigma*, São Paulo: Viramundo.

Vera Soares, Fabio, Rafael Perez Ribas, Rafael Guerreiro Osorio(2010), “Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Familia: Cash Transfer Programs in Comparative Perspective,” *Latin American Research Review*, Vol. 45, No. 2.

Vemengo, Matias(2011), “The Brazilian Economy after Lula: What to Expect?” http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/DocBase_Content/ZS/ZS-CESifo_Forum/zs-for-2011/zs-for-2011-1/forum1-11-focus3.pdf 검색일 2011. 3. 20.

Waniez, Philippe, Violette Brustlein, Cesar Romero Jacob, Dora Rodrigues Hees(2007), “L’Election présidentielle de 2006 au Brésil: Continuité politique, nouvelle géographie electorale,” *Problèmes d’Amérique latine*, No. 63, 2006-2007.

Waniez, Philippe, Cesar Romero Jacob, Dora Rodrigues Hees, Violette Brustlein (2010), “Au Brésil, continuité politique et stabilité géographique,” *Le Monde diplomatique*, 24 de novembre.

Zweig, Stefan(2000), *Brazil: A Land of the Future*, translated by L. Bangerter, River Side, Ca.: Adriane Press.

이성형

서울시 관악구 관악로 599 서울대학교 라틴아메리카연구소
shrhee@snu.ac.kr

논문투고일: 2011년 3월 21일
심사완료일: 2011년 4월 22일
게재확정일: 2011년 4월 29일